

2026 年第三批上海市政府专项债券长宁区 19 街坊
凯旋路 556 号等地块土地储备项目实施方案

上海市长宁区规划和自然



资源局

2026年7月

上海市长宁区规划和



自然资源管理事务中心

2026年7月

上海市长宁区财政局



2026年7月

一、区域概况

（一）长宁区基本情况

长宁区位于上海中心城区西部，东连静安区，西与西南邻闵行区，东南接徐汇区，北与普陀区以吴淞江（苏州河）为界，地理位置优越，交通便捷，处于沪宁发展轴和沪杭发展轴汇合的“Y”型支点，是上海连接长江三角洲的“桥头堡”，总面积 38.30 平方公里。下辖 9 个街道 1 个镇。

长宁是具有数字基因的城区，“数字长宁”有着 20 年的历史积淀。早在 2000 年“十五”期间，长宁就确立“数字长宁”战略，大力发展信息服务业。“十三五”以来，长宁将“互联网+生活性服务业”、航空服务业、时尚创意产业定为区域三大重点产业。2022 年以来，长宁形成了“3320”数字战略，即“3 区、3 带、20 个数字专项”，其中“3 区”指打造数字经济转型标杆区、数字生活示范引领区和数字治理最佳体验区；“3 带”指东部数字技术创新集聚带、中部数字应用场景集聚带和西部数字企业总部集聚带；“20 个数字专项行动”主要包括数字金融、数字生态、数字养老、数字政务等。

2025 年长宁区区级一般公共预算收入 196.59 亿元,增幅 8.63%。

今后一段时期，长宁区将主动适应经济发展新常态，坚持创新驱动、转型发展、惠及民生，着力推进稳增长、促改革、调结构、防风险等各项政策措施。

（二）长宁区政府性基金收支基本情况

2024 年，政府性基金预算收入 30.20 亿元，加上上级财政与本区基金结算净收入 0.65 亿元，本区地方政府专项债务转贷收入 3.20 亿元，动用历年结余 0.05 亿元，全区政府性基金可用财力总计 34.10 亿元。政府性基金预算支出 11.31 亿元，加上地方政府专项债务还本支出 3.90 亿元，调入一般公共预算 16.22 亿元，结转下年支出 2.67 亿元，支出总计 34.10 亿元。

2025 年,政府性基金预算收入 13.77 亿元,上级补助收入 1.05 亿元,动用历年结余 5.30 亿元，地方政府专项债务转贷收入 9 亿元,政府性基金收入总计 30.36 亿元。政府性基金预算支出 11.77 亿元，加上地方政府专项债务还本支出 8.10 亿元,上解支出 0.59 亿元，调出资金 9.16 亿元，结转下年支出 0.17 亿元，年终结转 0.57 亿元，支出总计 30.36 亿元。预算收支平衡。

2026 年，政府性基金预算收入 34.4 亿元，加上上级补助收入 0.22 亿元，地方政府专项债务转贷收入 1.6 亿元，上年结转收入 0.17 亿元，收入总计 36.39 亿元。政府性基金预算支出 30.1 亿元；加上上解上级支出 0.29 亿元，地方政府专项债务还本支出 6 亿元，支出总计 36.39 亿元。区政府性基金预算收支平衡。

二、长宁区 19 街坊凯旋路 556 号等地块土地储备项目实施方案

（一）项目情况

1、项目基本情况

(1) 项目名称

长宁区 19 街坊凯旋路 556 号等地块土地储备项目

(2) 债券融资规模及期限

本项目计划发行地方政府专项债券 15,000.00 万元,其中 8,000 万元已于 2026 年 4 月完成发行,票面利率为 1.62%。本期计划发行 7,000.00 万元,票面利率按 1.7%估算。上述批次债券发行期限为 5 年。债券利息按半年支付,债券到期一次性偿还本金。

2、项目主管部门及实施单位情况

本项目主管部门为上海市长宁区规划和自然资源局,负责在依法合规的前提下指导督促项目单位加快专项债券支出进度,组织项目单位及时进行专项债券项目收益归集并将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入足额缴入国库,保障专项债券还本付息。项目实施单位为上海市长宁区规划和自然资源管理事务中心,负责在主管部门的指导下合规使用专项债券资金、厘清专项债券项目资产权属并及时进行资产登记、及时进行专项债券项目收益归集、依法进行会计核算。相关项目单位名称、单位地址和主要职责如下:

(1) 主管部门:上海市长宁区规划和自然资源局

单位名称:上海市长宁区规划和自然资源局

单位地址:上海市长宁路 599 号机关大厦 6 楼

单位职责:负责在专项债券资金下达后,依法合规、确保工程质量安全的前提下,指导督促项目单位加快专项债券支出进度,尽早形成实物工作量,推动项目早建成、早见效。

负责组织项目单位及时将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。负责制定还本付息资金归集计划，做好还本付息资金征收上缴工作，加强专项债券项目管理和监督，择优选择运营单位，提高项目运营效益；加强项目专项收入和还本付息资金支出核算，强化运行监控，对执行偏离年度计划的，及时采取相应措施，保障还本付息资金来源。

指导和监督相关单位做好专项债形成资产管理工作的。

目前长宁区专项债券执行均为通过国库直接支付直接支付至最终收款人，如后续根据业务需要，需开立专项债券资金专户，将负责督促项目单位做好专户开立、变更、撤销等工作。

(2) 项目单位:上海市长宁区规划和自然资源管理事务中心
(上海市长宁区土地资源储备中心)

单位地址: 上海市长宁区威宁路 258 号 9 楼

单位职责: 在债券资金下达后，依法依规及时推进项目进度，加快项目支出并形成实物工作量。

负责专项债形成资产规划、初始论证、权属确定等工作。

负责专项债项目资产会计核算、登记入账、运营维护、收益收缴等日常管理工作。目前长宁区专项债券执行均为通过国库直接支付直接支付至最终收款人，如后续根据业务需要，需开立专项债券资金专户，项目单位将做好开户银行选择并签订管理服务协议，负责专户开立、变更、撤销等工作，严格执行专项债券资金管理和银行账户管理有关规定，专账核算、专款专用等相关工作。

3、 项目实施内容

本项目拟对长宁区 19 街坊凯旋路 556 号等地块进行土地收购储备、土地平整以及其他必要的前期基础性开发工作。本项目主要涉及 4 幅地块：1、长宁区 19 街坊凯旋路 556 号地块，位于上海市长宁区华阳路街道，东至路易凯旋宫住宅小区，西至凯旋路，南至上海鸿泰护理院，北至上海电气太平洋机电（集团）有限公司，拟收储土地面积为 1000.79 平方米。2、长宁区 207 街坊北翟路 790 号天山配合饲料厂地块，位于长宁区北新泾街道，拟收储范围东至海烟物流，南至北翟路，西至通协小区，北至通协路，拟收储面积为 6477 平方米。3、长宁区 30 街坊昭化路 148 号地块，位于长宁区华阳路街道，拟收储范围东至安西路，西至宁电投大厦，南至利星国际广场公寓，北至昭化路，拟收储面积为 4762.23 平方米。4、长宁区 22 街坊昭化路 51 号地块，位于上海市长宁区华阳路街道，东至昭化路 301 号-313 号小区、南至昭化路、西至德必易园(园区)、北至武夷 MIX320，拟收储范围土地面积为 5310 平方米。发债项目合计土地面积为 17550.02 平方米。

4、项目实施总投资

项目总投资 42500.00 万元，项目分年投资计划如下表：

表 1 项目分年投资计划表

单位：万元

年度	项目投资计划
2026 年	32400
2027 年	7000

2028 年	3100
合计	42500

5、项目批复文件

《关于报备<长宁区 2025 年度土地储备计划>的报告》（长规划资源〔2025〕2 号）；《上海市长宁区人民政府会议纪要》（2025-10）

6、项目开工和竣工时间

本项目已于 2026 年第一季度开工，预计 2028 年竣工。

7、项目的合法性审核

项目已通过上海市新华律师事务所合法性审核。

8、事前绩效评估

项目 绩效 目标	项目总目标		年度总体目标	
	依据年度土地储备计划，合理确定储备土地规模，做好土地储备工作，按照相关规定办理土地储备手续，完成 22 街坊昭化路 148 号收地工作，支付收储补偿款；力争完成 19 街坊凯旋路 556 号地块、207 街坊天山配合饲料厂储备协议签署工作。		依据年度土地储备计划，合理确定储备土地规模，做好土地储备工作，按照相关规定办理土地储备手续，完成 22 街坊昭化路 148 号收地工作，支付收储补偿款；	
	一级 指标	二级指标	三级指标	年度（/项目）指标值
绩效 指标	产出 指标	数量指标	22 街坊昭化路 148 号收地工作	=100.00 (%)
		质量指标	土地储备的工程质量	良好
		时效指标	土地储备地块完成及时	完全配合土地使用、出让的进度
	效益 指标	社会效益 指标	对周边规划布局的改善	改善
	满意度 指标	服务对象 满意度指	储备土地收购对象满意度	>90.00 (%)

	标	标	储备土地周边群众满意度	>90.00 (%)
--	---	---	-------------	------------

此次申请专项债券资金之前，上海市长宁区规划和自然资源管理事务中心对该项目进行了事前绩效评估，主要从以下七个方面展开论证：

(1) 项目实施的必要性、公益性

长宁区的土地收储开发工作，历来受到上海市委、市政府的高度重视。为加快推进区域内一级土地开发，优化城市空间布局，推动产业结构优化调整，长宁通过加强土地储备与科学规划，不断提升土地利用效率，优化土地资源配置，以促进经济社会的高质量可持续发展。

(2) 项目实施投资合规性与项目成熟度

项目实施单位为上海市长宁区规划和自然资源管理事务中心，项目立项依据充分，前期手续完备，项目整体成熟，在债券资金可全额匹配的情况下，项目可顺利完成建设。因此，本项目具备建设投资的合规性和必要的成熟度。

(3) 项目资金来源和到位可行性

本项目预估总投资 42500 万元，计划通过财政预算安排及申请专项债券资金解决。其中财政预算安排资金 27500 万元；计划发行地方政府专项债券 15000 万元。项目资金来源可靠，资金安排计划有序，资金到位可行。

(4) 项目收入、成本、收益预测合理性

本项目收入来源主要为土地出让收入。项目实施土地收储后，预计将于 2031 年债券到期之前完成出让。参照项目周边最近出让的

相似地块价格作为基数，结合目前土地市场情况以及近年来上海市经济发展水平，项目出让时预计可实现土地出让净收益 29600 万元。项目收入、成本、收益预测相对谨慎合理。

(5) 债券目标合理性

本项目预估总投资 42500 万元，拟申请上海市地方政府专项债券总额 15000 万元，占项目总投资的 35.29%。本期计划发行 7000 万元。结合项目实施周期，设置债券发行期限 5 年。同时，根据近期国债到期收益率水平，本期预估发行利率 1.7%。经测算，本项目实施土地收储后，腾空的土地可实现出让净收益 29600 万元，项目收益对融资成本的覆盖倍数达到 1.82 倍，满足项目收益平衡要求。项目建设期间，通过财政资金补贴偿还债券本息；项目进入运营期，通过土地出让收入及财政资金补贴偿还债券本息，本项目债券目标合理。

(6) 项目偿债计划可行性以及潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险评估

项目拟申请 5 年期地方政府专项债券，本期预估发行利率 1.7%，利息每年支付一次，债券到期一次性偿还。项目预计于 2028 年竣工，并于 2031 年债券到期之前完成项目腾挪土地出让。在土地尚未出让期间，由财政预算安排资金垫付每年利息，后续项目土地出让收入实现后予以归还。偿债计划符合项目实际情况，偿债计划可行。

土地储备债券偿付资金主要来自于对应地块未来出让收入，偿债风险主要来源于土地远期政策变动导致的市场风险。一方面，在项目土地价格预估层面，尽量做到科学、严谨、从紧从严；另一方

面，制定风险应对预案，一旦出现不利变化，明确处理和保障措施，切实防范和化解财政金融风险。

(7) 结论

综上，本项目经事前绩效评估，已具备申请专项债券资金支持的必要性和可行性。

9、经济社会效益分析

(1) 经济效益分析

项目的实施符合上海市政府及长宁区政府对于该区域的最新相关规划要求，旨在优化城市布局，推动产业结构调整，提升城市区域功能，促进经济和社会发展，实现城市可持续发展。一方面，项目的实施通过优化和整合土地资源，将周边商业和居住错落搭配，能够有效提升该区域的土地价值；另一方面，项目规划布局一定的配套市政及公共服务设施，将有助于形成良好的周边环境，提升交通便捷度，打造高品质的区域形象，从而增强城市吸引力，吸引更多外来投资，提升区域经济发展水平。

(2) 社会效益分析

本项目现状多为低效工业用地，与区域高端定位存在显著落差，难以支撑人工智能、数字金融等重点产业的集聚发展和科创孵化转化需求，也无法有效承载武夷路“文化活力轴”的融合延伸。本项目规划定位多为商务办公用地，契合所在区域的整体功能定位，通过更新、治理、服务三轨并进，可有效推动文商科创融合，实现产业提质、民生优享与品牌塑造，助力长宁“活力长宁”“宜居长宁”空间目标，共同推动长宁“国际精品城区”建设。

（二）项目资金平衡方案

1. 项目资金投入情况

（1）项目投资估算

本项目预估总投资估算为 42500 万元，项目分年投资计划详见下表：

表 3 项目分年投资计划明细表

单位：万元

序号	项目名称	2026 年	2027 年	2028 年	总投资
1	长宁区 19 街坊凯旋路 556 号等地块土地储备项目	32400	7000	3100	42500

（2）项目资金筹措计划

本项目预估总投资 42500 万元，计划通过财政预算安排及申请专项债券资金解决。其中财政预算安排资金 27500 万元；计划发行地方政府专项债券 15000 万元。具体如下表：

表 4 项目资金筹措计划表

单位：万元

年份	2026	2027	2028
财政预算安排资金	17400	7000	3100
发行地方政府债券	15000	0	0
合计	32400	7000	3100

（3）项目资金保障措施

本项目实施投资主要来自于长宁区财政预算安排资金和专项债

券融资。其中：专项债券融资偿付资金来源为项目土地出让收入。

2. 专项债券融资计划

本项目计划发行地方政府专项债券 15000 万元，本期计划发行 7000 万元。本期预估发行利率为 1.7%。此批次债券发行期限为 5 年。参照近期国债到期收益率及上海市地方政府专项债发行利率。详见下表：

表 5 专项债券融资金额和期限

单位：万元

计划年份	发行主体	计划发行额度	计划发行期限
本期	长宁区	7000	5

项目本期发行的 5 年期专项债券利息按半年支付，到期一次性偿还本金。该债券可按规定在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场上市流通。

本项目对应专项债券还本付息资金来源为项目土地出让收入。该项目还本付息计划详见下表：

表 6 还本付息计划表

单位：万元

年份	债券本金 期初余额	本期发行	本期还款			债券本金 期末余额
			利息	本金	小计	
2026	0	15000	124.3		124.3	15000
2027	15000		248.6		248.6	15000

2028	15000		248.6		248.6	15000
2029	15000		248.6		248.6	15000
2030	15000		248.6		248.6	15000
2031	15000		124.3	15000	15124.3	0
合计		15000	1243	15000	16243	

3. 项目收入测算

本项目收入来源主要为土地出让收入。即项目进行土地收储后，规划地块的土地出让收入。地块预计将于 2031 年债券到期之前完成出让。结合目前土地市场情况以及近年来上海市经济发展水平，参照周边最近出让的项目地价，项目预计可实现土地出让总收入 29600 万元。

表 7 项目预计土地出让情况

街坊号	用地性质	类型	规划建筑面积 (平方米)	出让时 预计楼面单价 (万元/平方米)	出让金收入 (万元)
19/22/30	商业办公	出让	17129	2.16 (均价)	37000
扣法定计提后净收益		29600			

项目无运营成本。融资成本为债券利息支出，计划发行地方政府专项债券 15000 万元。期限为 5 年，债券本息合计 16243 万元。

5. 还款保障和资产管理

(1) 还款责任及保障

按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）和《财政部关于印发〈地方政府专项债券还本付息资金管理办法〉的通知》（财预〔2025〕40号）规定，及时按照转贷协议约定逐级向上级财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由上级财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。

专项债券项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券本息的专项收入应按地方政府债务管理规定和预算编制要求，全部编入政府性基金预算并做好相应会计核算工作。项目单位应逐个项目编制专项债券还本付息资金归集计划，主管部门负责审核本部门及所属管理单位编制的归集计划并汇总形成本部门专项债券项目还本付息资金归集计划。区财政将根据年度归集计划，及时向主管部门下达专项债券项目专项收入上缴通知，督促主管部门和项目单位按时足额上缴专项债券项目专项收入等还本付息资金。

本项目专项债券存续期内债券本息合计为16243万元，土地出让前，债券利息将按照规定进行垫付，等出让后及时归垫。

（2）项目资产管理

专项债券存续期内，专项债券对应形成的项目资产为国有资产，项目资产权属清晰，不存在任何抵押或担保，债券存续期内严禁将专项债券项目对应资产违规注入企业或用于担保抵押等影响本项目权益的风险操作，未经相关政府部门批准，不会对相应资产进行处

置。

6. 资金平衡测算

以上述对应土地出让收入为本项目还本付息来源，本项目发行的债券于 2031 年到期时，项目可实现土地出让净收益 29600 万元，专项债券存续期内债券本息合计为 16243 万元，期末累计现金结余 13357 万元。

（见下页，《表 8 资金平衡测算表》）

表 8 资金平衡测算表

单位：万元

	合计	2026	2027	2028	2029	2030	2031
现金流入							
财政预算资金投入	27500	17400	7000	3100			
债券资金投入	15000	15000	0	0			
土地出让金流入	29600						29600
现金流入总额	72100	32400	7000	3100	0	0	29600
现金流出							
建设期资金流出	42500	32400	7000	3100	0	0	0
债券还本付息	16243	124.3	248.6	248.6	248.6	248.6	15124.3
现金流出总额	58743	32524.3	7248.6	3348.6	248.6	248.6	15124.3
现金净流量							
当年项目现金净流入		-124.3	-248.6	-248.6	-248.6	-248.6	14475.7
期末项目累计现金结存额		-124.3	-372.9	-621.5	-870.1	-1118.7	13357

7. 结论

根据资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，债券存续期内，项目产生的土地出让收入在偿还专项债券本息后，期末累计现金结余 13357 万元，该项目资金覆盖率达 1.82 倍，能够满足资金筹措充足性的要求，项目不能偿还的风险低。若项目假设条件发生变化，可按规定由财政筹措或发行新一期专项债券保障还本。上述融资平衡方案已经上海申威会计师事务所（普通合伙企业）审核通过。

表 9 项目资金平衡情况

单位：万元

发行主体	项目预计累计 净收益	项目融资本息	收入对融资 成本覆盖倍数
长宁区	29600	16243	1.82

三、潜在风险评估

（一）潜在风险评估

1. 利率风险

本期土地储备专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

2. 流动性风险

本期土地储备专项债券发行后可在银行间债券市场、上海证券交易所、深圳证券交易所市场交易流通。本期土地储备专项债券的交易活跃程度受到宏观经济环境、市场资金情况、投资者分布、投资者交易意愿等因素的影响，发行人无法保证土地储备专项债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现土地储备专项债券在相应的交易场所不活跃的情况，从而影响土地储备专项债券流动性。

3. 偿付风险

本期土地储备专项债券的专项债务收入、安排的支出、还付本息，发行费用等纳入政府性基金预算管理。土地储备债券偿付资金主要来自于对应地块未来土地出让收益，偿债较有保障，偿付风险较低。但土地出让收入的实现易受到项目实施进度、土地市场供求等多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给土地储备债券偿付带来一定风险。

（二）潜在风险应对措施

1. 制定应急预案

根据《地方政府性债务风险应急处置预案》（国办函〔2016〕88号）、《上海市地方政府性债务风险应急处置预案》（沪府〔2017〕36号）的相关要求，进一步健全长宁区相关政府性债务风险防控机制，完善政府综合财务报告制度，定期评估风险状况，有效控制地方政府投融资风险。

2. 加强项目管理

在项目收储期，对项目全部建设资金使用情况适时进行审计。当项目总投资超过概算时，由项目单位统筹负责筹集资金，确保项目资金的及时投入和收储顺利完成。

3.强化施工单位内部管理

应借鉴同类项目的成功经验，建立科学、严谨的项目管理制度。同时，树立风险防范意识，重视风险防范和控制，对项目各阶段、各方面的风险进行系统的识别和分析，建立完善的风险控制体系，达到防患于未然的目的。

4.托底保障还本付息

由于项目时限长，未来收益存在一定不确定性，为保证按时还本付息，将密切关注项目资金回流情况，如项目收益无法完全覆盖，及时通过其他渠道补充还本付息资金。

四、还款保障情况

本项目还款来源主要为土地使用权出让收入，产生的净现金流在偿还专项债券本息后，期末累计现金结余为 13357 万元，本项目资金覆盖率达 1.82 倍，能够满足资金筹措充足性的要求。

五、资产状况

专项债券存续期内，专项债券对应形成的项目资产为国有资产，项目资产权属清晰，不存在任何抵押或担保，债券存续期内严禁将专项债券项目对应资产违规注入企业或用于担保抵押等影响本项目权益的风险操作，未经相关政府部门批准，不会对相应资产进行处

置。

目前项目处于收储阶段，收储完成后，鉴于土地产权归国家所有，需待土地出让后直接形成收益归集。该项目计划于 2031 年出让，到时按土地使用权出让情况进行资金归集，原则上不低于项目本身本息需求。

